

University of Groningen

De belanghebbende

Tolsma, H. D.

Published in:
Jurisprudentie Bestuursrecht Plus

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Tolsma, H. D. (2017). De belanghebbende: koerswijzigingen belicht. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2017(1), 27-40.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De belanghebbende: koerswijzigingen belicht

H.D. Tolsma¹

Trefwoorden: belanghebbende, ontvankelijkheid, derdebelanghebbende, openbare orde, ambtshalve toetsing

Samenvatting

Jurisprudentie over toepassing van het belanghebbendenbegrip is voortdurend in beweging. Doel van deze bijdrage is om recente koerswijzigingen in de rechtspraak te belichten en vanuit verschillende perspectieven te beoordelen. Welke ratio schuilt achter de omwenteling? Past de wending binnen het theoretisch raamwerk over de toepassing van art. 1:2 Awb dat op basis van eerdere rechtspraak is ontwikkeld? Sluit de koerswijziging aan bij het systeem van de Awb? Opvallend zichtbaar is het contrast dat de bestuursrechter enerzijds scherper toetst of iemand aangemerkt kan worden als belanghebbende, terwijl anderzijds juist ruimte wordt genomen om het vereiste van belanghebbendheid te passeren. Met name deze laatste trend roept fundamentele vragen op over de toekomst van het bestuursprocesrecht.

1. Inleiding

Met enige regelmaat worden in de jurisprudentie koerswijzigingen gesignaleerd over de belanghebbende, één van de kernbegrippen uit de Algemene wet bestuursrecht. De belanghebbende staat in de spotlights.² Uit art. 1:2 lid 1 Awb volgt dat alleen degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken aangemerkt kan worden als belanghebbende. Waar grenzen worden getrokken, ontstaan afbakeningsproblemen. Op hoofdlijnen is in de rechtspraak uitgekristalliseerd hoe in een concreet geval beoordeeld moet worden of iemand behoort tot de kring van belanghebbenden. Bekend zijn de OPERA-criteria: van een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang is sprake indien iemand beschikt over een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang.³ Ook de beoordeling van de belanghebbendheid van een bestuursorgaan (art. 1:2 lid 2 Awb) of rechtspersoon ten aanzien van toevertrouwde belangen (art. 1:2 lid 3 Awb) is in essentie helder.

Het doel van deze bijdrage is om een overzicht te geven van recente wendingen in de rechtspraak over de toepassing van het belanghebbendenbegrip.⁴ De aandacht is gericht op koerswijzigingen. Interessante verfijningen van reeds ingezette jurisprudentielijnen (denk aan de ontwikkelingen in de rechtspraak over het afgeleid belang of het vereiste van feitelijke werkzaamheden) komen om die reden niet aan bod. Getracht wordt de (mogelijke) achterliggende ratio van ‘het omgaan’ te duiden en vanuit verschillende perspectieven de wijziging te beoordelen. De jurisprudentie wordt besproken aan de hand van drie thema’s. Eerst wordt aandacht besteed aan een nieuwe jurisprudentielijn op het terrein van het omgevingsrecht. De omslag betreft de introductie van een uniforme beoordelingsmaatstaf om te beoordelen of iemand die stelt hinder te ondervinden van een besluit kwalificeert als belanghebbende (par.

¹ Hanna Tolsma is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

² Aldus de woorden van T. Barkhuysen & W. den Ouden, ‘Kroniek van het algemeen bestuursrecht’, *NJB* 2016/741.

³ Elk bestuursrechtelijk handboek bevat een uitwerking van deze vereisten (die onder andere in Groningen ook wel bekend staan als de EOPAD-criteria). Zie o.a. H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, par. 2.4.

⁴ Met recent wordt hier bedoeld de jaren 2014 tot en met 2016.

2). Daarna worden twee wijziging in de rechtspraak belicht met als gemeenschappelijke noemer dat de kring van belanghebbenden ruimer wordt getrokken dan voorheen (par. 3). Tot slot wordt aandacht besteed aan enkele uitspraken waarin het belanghebbendenbegrip door de rechter wordt gepasseerd of zelfs wordt genegeerd (par. 4). De bijdrage wordt afgesloten met een slotbeschouwing (par. 5).

2. Uniformeren op terrein van omgevingsrecht

2.1 Belanghebbende bij toestemming voor activiteiten met hinder

In de uitspraak van 16 maart 2016 wijzigt de Afdeling bestuursrechtspraak de maatstaf om te beoordelen of iemand aangemerkt kan worden als belanghebbende bij een omgevingsvergunning milieu.⁵ De vergunning is verleend voor een attractiepark, evenemententerrein en vakantiepark. Appellante woont op ongeveer 5 km afstand van de inrichting en betoogt belanghebbende te zijn omdat zij hinder ondervindt van de lage tonen van grootschalige muziek- en dancefestivals. Voorheen werden als belanghebbende aangemerkt de eigenaren of bewoners van objecten waar milieugevolgen van de inrichting konden worden ondervonden.⁶ Niet relevant was de mate waarin die milieugevolgen werden ondervonden.⁷ De Afdeling komt in de uitspraak van 16 maart 2016 uitdrukkelijk terug van de eerdere jurisprudentie:

Dit betekent dat voor de belanghebbendheid bij een milieuomgevingsvergunning aannemelijk moet zijn dat ter plaatse van de woning of het perceel van de betrokkene gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden. De Afdeling komt hiermee terug van de hierboven genoemde uitspraak van 12 september 2012.

[appellant sub 1] woont op ongeveer 5 km van de inrichting. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij, naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van de verleende vergunning hinder van enige betekenis ondervindt.⁸

Ratio van de koerswijziging is volgens de Afdeling een eenvormige toepassing van het belanghebbendenbegrip. Ook in jurisprudentie waarin toestemming wordt verleend aan andere activiteiten die hinder kunnen veroorzaken (verwezen wordt naar twee uitspraken, te weten over een evenementenvergunning⁹ en de vaststelling van een bestemmingsplan¹⁰) hanteert de Afdeling het criterium ‘naar objectieve maatstaven gemeten, hinder van enige betekenis’. De Afdeling ziet geen reden om onderscheid te maken bij de bepaling van de kring van belanghebbenden. Inmiddels wordt het nieuwe criterium bij meer type besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving toegepast waar onaanvaardbare hinder (geluid, geur, trillingen, gassen etc.) wordt gesteld vanwege de door het besluit toegestane activiteit. In een uitspraak van 22 juni 2016 stelt de Afdeling vast dat appellanten geen belanghebbenden zijn bij een besluit tot instemming met een saneringsplan op grond van de Wet bodembescherming omdat de vrees voor verspreiding van grondwaterverontreiniging onvoldoende steun vindt in de aangevoerde bodemonderzoeken.¹¹ Op 14 september 2016 oordeelt de Afdeling in een procedure over een omgevingsvergunning voor de bouw van een horecagelegenheid dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat appellant geen belanghebbende is.¹² Op basis van een geluidrapport

⁵ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

⁶ ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388.

⁷ ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

⁸ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737 (r.o. 18.2 en 18.3).

⁹ ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812.

¹⁰ ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434.

¹¹ ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

¹² ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2463.

en geluidmetingen van de omgevingsdienst heeft appellant aannemelijk gemaakt dat hij – ondanks de grote afstand van zijn appartement tot het perceel – gevolgen van enige betekenis ondervindt.

2.2 Beschouwing

De ratio achter deze nieuwe jurisprudentielijn – om de kring van belanghebbenden bij gestelde aantasting van het woon- en leefklimaat door milieuhinder uniform vast te stellen – is naar mijn oordeel positief te waarderen. Niettemin roept de nieuw geïntroduceerde maatstaf vragen op. Ik bespreek de volgende drie. In hoeverre betreft de nieuwe lijn een breuk met de jurisprudentie over de afbakening van de kring van belanghebbenden bij besluiten over activiteiten met effecten op de fysieke leefomgeving? Sluit de maatstaf goed aan bij de welbekende OPERA-criteria? Is met de keuze voor een nieuw criterium het juiste pad ingeslagen?

Bij besluiten met effecten op de fysieke leefomgeving verschilt de omvang van de kring van belanghebbende per activiteit waarvoor toestemming wordt verleend. Zo kan de kring van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning milieu voor het in werking hebben van een inrichting ruimer zijn dan de kring van belanghebbenden bij een vergunning voor een inpan-dige verbouwing in die betreffende inrichting. Bij de afbakening van de kring van de belanghebbenden speelt de vraag of iemand beschikt over een persoonlijk belang. Onderscheidt iemand zich voldoende van de amorfe massa oftewel willekeurige anderen? Vaak wordt door de rechtzoekende in stelling gebracht dat het woon- en leefklimaat in het geding is.

De nieuwe jurisprudentielijn wijzigt enkel de beoordeling van de vraag of de gestelde *milieueffecten* meebrengen dat iemand aangemerkt kan worden als belanghebbende. Voor de omgevingsvergunning milieu betekent dat een beperking van de kring van belanghebbenden omdat, anders dan voorheen, eisen worden gesteld aan de mate waarin hinder wordt ondervonden. Leidt de nieuwe lijn ook tot een andere beoordeling van de belanghebbendheid bij besluiten met *ruimtelijke effecten*, zoals een omgevingsvergunning bouwen of kappen? De vraag of iemand een persoonlijk belang heeft wordt bepaald aan de hand van de elementen: nabijheid, zicht en ruimtelijke uitstraling.¹³ Daarbij geldt als vaste lijn dat de eigenaar of bewoner van een naastgelegen perceel sowieso beschikt over een belang dat hem voldoende onderscheidt van de amorfe massa. De Afdeling bevestigt dit laatste aspect in een uitspraak van 14 september 2016 over een omgevingsvergunning voor het vergroten van een kelder: ‘reeds het belang van [appellant] als eigenaar van het aangrenzende perceel maakt dat hij een rechtstreeks bij de verlening van de omgevingsvergunning betrokken belang heeft’.¹⁴ Appellant oefent een fruitteeltbedrijf uit en vreest dat realisering van het bouwplan ertoe leidt dat hij in de uitoefening van zijn bedrijf wordt beperkt. Ter zitting doet het college een beroep op de nieuwe jurisprudentielijn. De Afdeling overweegt dat de hier aan de orde zijnde situatie daarmee niet vergelijkbaar is.

Hoe zit het met appellanten die verder verwijderd zijn van het perceel waarop het besluit betrekking heeft? In twee uitspraken over het oprichten van een woning met vrijstaande garage beoordeelt de Afdeling eerst de drie elementen afstand, zicht en ruimtelijke uitstraling en concludeert vervolgens dat niet aannemelijk is geworden dat het bouwplan *gevolgen van enige betekenis* heeft op de woon- en leefomgeving van appellanten.¹⁵ De toevoeging van het nieuwe criterium leidt niet tot een breuk met de rechtspraak over de afbakening van de kring van belanghebbende bij besluiten met ruimtelijke effecten.¹⁶ Bierkens en anderen concluderen

¹³ O.a. ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8400.

¹⁴ ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2455.

¹⁵ ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2504 en ECLI:NL:RVS:2016:2505.

¹⁶ Zie ook de annotatie van Van ‘t Lam & Bruijnsteen, *M en R* 2016/147.

op basis van de tot nu toe gewezen rechtspraak dat het toepassingsbereik van het nieuwe criterium beperkt is tot situaties waarin een potentieel grote groep personen zich bij het besluit betrokken voelt, maar waarbij niet vaststaat dat de gevolgen die zij ondervinden meer dan incidenteel is of afhankelijk van wisselende omstandigheden.

Sluit de nieuwe rechtspraak aan bij de OPERA-criteria zoals die in de jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd? De Afdeling benadert de begrenzing van de kring van belanghebbenden bij besluiten met milieueffecten voor velen in de nieuwe jurisprudentielijn over de twee schijven van zowel het persoonlijk belang als het objectief bepaalbaar belang. Dit kwam goed tot uitdrukking in de uitspraak van 22 oktober 2014 over de evenementenvergunning voor een popfestival, waar de uitspraak van 16 maart 2016 expliciet op aansluit.¹⁷ Appellante kon het geluid op een afstand van 3,2 kilometer horen en beschikte dus over een persoonlijk belang. Het geluid was naar oordeel van de Afdeling echter onvoldoende om te kunnen spreken van een objectief bepaalbaar belang. Dezelfde aanpak is zichtbaar in de uitspraak van 23 november 2016 over maatwerkvoorschriften omtrent de lichtuitstraling van een rozenkwekerij.¹⁸ Overigens is tevens interessant dat de Afdeling expliciet aangeeft dat bij de beoordeling van het persoonlijk belang het om het even is hoeveel mensen geraakt kunnen worden door het besluit. Appellant komt op voor een individueel belang, namelijk woongenot en de omstandigheid dat er in de wijde omgeving veel omwonenden zijn die de oranje gloed van de kassen kunnen waarnemen en dus vele anderen in een soortgelijk belang worden getroffen, maakt niet dat hij geen belanghebbende zou kunnen zijn.¹⁹ Met de nieuwe lijn kan het vereiste van het objectief bepaalbaar belang in zo'n situatie mogelijk wel een drempel vormen

De Afdeling wijzigt in de nieuwe jurisprudentie de invulling van het vereiste van 'objectief bepaalbaar belang'. Deze drempel werd in de rechtspraak slechts opgeworpen in evidente situaties waarin louter emotionele betrokkenheid bij een besluit als onvoldoende werd aangemerkt voor het aannemen van belanghebbendheid. Iemand is geen belanghebbende als enkel sprake is van een subjectief belang bij een besluit. Met andere woorden: een belang dat alleen in iemands persoonlijke belevingswereld bestaat. Klassiek voorbeeld is de vrouw die bezwaar heeft tegen de vergunning voor een ingrijpende verbouwing van het Concertgebouw waaraan de herinnering van haar overleden vader is verbonden, die een exceptionele verbondenheid had met het gebouw.²⁰ De Afdeling reserveert het vereiste van objectief bepaalbaar belang niet langer voor bijzondere gevallen. Met Hilligers ben ik eens dat de casus ook prima opgelost zou kunnen worden via het vereiste van een persoonlijk belang.²¹ Kwaliteit van het woon- en leefklimaat is een belang dat objectief bepaalbaar is. Als iemand niet kan aantonen (naar objectieve maatstaven gemeten) dat de kwaliteit van het woon- en leefklimaat in het geding is, kan hij zich onvoldoende onderscheiden van willekeurige anderen. Kort gezegd: met verwaarloosbare hinder kom je niet over de drempel van het persoonlijk belang. Opmerking verdient dat het belang van discussie hierover betrekkelijk is. De Waard plaatst de volgende kanttekening bij de OPERA-criteria: "het gaat om een analytisch hulpmiddel, niet méér dan dat".²²

¹⁷ ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32 m.nt. Tolsma.

¹⁸ ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3100.

¹⁹ Dit betreft nadrukkelijk geen kwantitatieve benadering van het persoonlijk belang die ook wel voorkomt in rechtspraak over besluiten met effecten voor velen. Een negatief effect van een kwantitatieve benadering is dat iemand die individueel in zijn belang wordt geraakt, toch uitgesloten wordt van rechtsbescherming, omdat het besluit naar zijn aard velen raakt. Zie J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende* (diss. Tilburg), Den Haag: BJU 2003, p. 142-144.

²⁰ ARRvS 13 november 1986, AB 1988/194, m.nt. Lubach.

²¹ Zie ABRvS 16 maart 2016, Gst. 2016/96, m.nt. Hilligers.

²² B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 70.

Hoe de keuze voor het nieuwe criterium ‘naar objectieve maatstaven gemeten, hinder van enige betekenis’ te waarderen? Vanuit het perspectief van rechtszekerheid levert het nieuw geïntroduceerde vereiste zeker geen winst op. Wanneer is sprake van gevolgen of hinder van enige betekenis? Van een verlies aan rechtszekerheid kan echter ook moeilijk gesproken worden nu ook het oude criterium niet uitblinkt op het rechtszekerheidsaspect. Het was en blijft ‘onvermijdelijk een beetje natte-vingerwerk’.²³ Van t’Lam & Bruijnsteen wijzen er op dat absolute handvatten ook moeilijk te geven zijn, omdat de mate waarin milieueffecten worden ondervonden sterk afhankelijk is van locatiespecifieke factoren en de aard van de activiteit.²⁴

Aannemelijk moet zijn dat ter plaatse van de woning of het perceel van de betrokkene gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden. De nieuwe lijn onderstreept nadrukkelijk dat het moet gaan om ‘naar objectieve maatstaven gemeten hinder’. Wordt daarmee de drempel om toegang te krijgen tot de rechter voor de burger hoger? Dit hangt af van de eisen die de Afdeling gaat stellen aan het bewijs. Volstaat een meting van geluid of trilling via een app op een smartphone of is een geluidrapport of trillingsonderzoek vereist? Hoe strenger de eisen, hoe hoger de drempel. En wie moet die gegevens aanleveren? Die verplichting kan op de burger rusten, bijvoorbeeld ter onderbouwing van zijn stelling dat zijn bezwaar of beroep eerder ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Plambeck waarschuwt voorzichtig dat wanneer bijvoorbeeld het overleggen van een deskundigenrapport vereist wordt, dat mogelijk strijdig is met de grondgedachten van het Verdrag van Aarhus, te weten het toegang hebben tot een rechterlijke procedure die billijk, snel en niet onevenredig kostbaar is.²⁵

Jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe streng of soepel de rechter hiermee omgaat. Wel maakt de uitspraak van 14 september 2016 duidelijk dat het feit dat ter plaatse van het appartement van belanghebbende voldaan wordt aan gestelde grenswaarden voor geluid in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meebrengt dat van gevolgen van enige betekenis geen sprake kan zijn. ‘Deze grenswaarden geven alleen de normatieve keuzen weer die de wetgever na een belangenafweging heeft gemaakt ter bepaling van onaanvaardbare hinder’, aldus de Afdeling. De uitspraak betreft een continuering van de bestaande lijn en hetzelfde geldt eveneens voor geurcontouren of afstandsnormen. Het enkele feit dat een afstand in acht wordt genomen, betekent niet zonder meer een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.²⁶ Ook blijkt uit de rechtspraak dat ‘naar objectieve maatstaven gemeten’ niet vereist dat de concrete milieueffecten daadwerkelijk gemeten of berekend worden. In de uitspraak van 23 november 2016 over maatwerkvoorschriften omtrent de lichtuitstraling van een rozenkwekerij constateert de Afdeling dat de effecten van de lichtuitstraling op de helderheid van de hemel niet gemeten of berekend zijn.²⁷ De Afdeling oordeelt dat ‘Nu die effecten volgens de Richtlijn Lichthinder op grote afstand hinder kunnen veroorzaken (...) is (...) niet uit te sluiten dat [appellant] door het vaststellen van de maatwerkvoorschriften, naar objectieve maatstaven gemeten, gevolgen van enige betekenis kan ondervinden’.

De nieuwe beoordelingsmaatstaf vergt kortom van bestuursorgaan en rechter een gedetailleerdere toets of de burger die rechtsbescherming zoekt daadwerkelijk behoort tot de kring van belanghebbenden. Bewijs dat je toegang verdient tot de rechter speelt nadrukkelijk een rol. Vanuit het perspectief van die rechtzoekende burger beoordeel ik de nieuwe lijn niet positief. Ik volsta met enkele steekwoorden ter onderbouwing: formalisering, procederen over procederen, effect op vertrouwen in de overheid.

²³ Aldus Blomberg in haar annotatie onder ABRvS 18 oktober 2006, AB 2007/87.

²⁴ Zie *StAB* 2016/02.

²⁵ Zie Plambeck in zijn annotatie onder ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2463, *JM* 2016/134.

²⁶ Zie o.a. ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8792.

²⁷ ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3100.

Tot slot, Haakmeester merkt op dat de nieuwe jurisprudentielijn een belangrijke stap vooruit is op weg naar de Omgevingswet, waarin alle belangen meer moeten worden geïntegreerd en het moeilijker zal worden om per activiteit de belanghebbenden te onderscheiden.²⁸ Ik verwacht niet dat de afbakening van belanghebbenden per activiteit onder de Omgevingswet in het algemeen complexer wordt. Ook onder de Omgevingswet wordt een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten getoetst aan de hand van gescheiden (sectorale) beoordelingsregels.²⁹ Zo bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving onder meer beoordelingsregels voor de aanvraag van een rijksmonumentenactiviteit, wateractiviteit en milieubelastende activiteit. De gevolgen van een besluit kunnen dan ook verschillen, wat tot verschillende kringen van belanghebbenden kan leiden. Complicerend kan wel zijn dat het Omgevingsplan voor een activiteit het toetsingskader vormt. Anders dan het huidige bestemmingsplan, waarin enkel ruimtelijk relevante regels mogen worden opgenomen, moeten in het Omgevingsplan alle regels over de fysieke leefomgeving bijeen worden gebracht (art. 2.4 Ow). De uniforme formulering ‘gevolgen van enige betekenis’ voor zowel milieueffecten als ruimtelijke effecten sluit hierbij goed aan.

Onder de Omgevingswet kan de huidige jurisprudentie dat per toestemming wordt bepaald of iemand belanghebbende is, worden voortgezet.³⁰ In de toekomst zal de uitzondering dat de Afdeling bij activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen niet uitgaat van een beoordeling per deeltoestemming, kunnen vervallen. Die uitzondering is immers gebaseerd op het vereiste in artikel 2.7 Wabo (onlosmakelijke samenhang) dat niet terugkeert in de Omgevingswet.³¹

3. Verruiming kring belanghebbenden

3.1 Belanghebbende bij niet tijdig beslissen op een aanvraag

Wie is belanghebbende bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag voor een vergunning? Kan alleen de aanvrager op grond van art. 6:2 onder b Awb beroep instellen wegens het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag? Of hebben ook derden toegang tot de bestuursrechter? De Afdeling neemt met de uitspraak van 27 juli 2016³² afstand van een jurisprudentielijn, ingezet in 2001, waarin die vraag nog als volgt werd beantwoord.

De ratio achter art. 6:2 Awb in samenhang met art. 1:2 Awb is dat degene die bij een besluit belang heeft, kan afdwingen dat een bestuursorgaan daadwerkelijk een besluit neemt. Daarbij moet gedacht worden aan degene die een wijziging van de juridische status quo nastreeft en niet aan degenen die gebaat zijn bij een afwijzing van de aanvraag en deze status quo willen handhaven.³³

Anderen dan de aanvrager die er belang bij hebben dat het reële besluit zal strekken tot het afwijzen van de aanvraag (dus derden met een tegengesteld belang) beschikken volgens deze oude lijn niet over een rechtstreeks betrokken belang bij het uitblijven van een beslissing op de aanvraag. In de betreffende zaak had dat als gevolg dat een derde die beroep instelde tegen het uitblijven van een beslissing op aanvraag voor een milieuvergunning geen belanghebben-

²⁸ ABRvS 16 maart 2016, *JM* 2016/48 m.nt. Haakmeester.

²⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 172-173.

³⁰ ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081.

³¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 162.

³² ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2098.

³³ ABRvS 13 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3311, r.o. 2.3. De betreffende overweging komt terug in ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4566 en ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3501.

de was. Gedurende die vergunningprocedure werden de nog niet vergunde bedrijfsactiviteiten van de aanvrager gedoogd. De betreffende jurisprudentielijn is destijds kritisch ontvangen. Zowel Michiels als De Waard constateren dat de gevolgde redenering eerder lijkt te zien op het ontbreken van procesbelang en niet zozeer betrekking heeft op de vraag of iemand al dan niet belanghebbende is.³⁴ Beiden betogen dat de derde wel degelijk beschikt over een procesbelang bij het beroep tegen het niet tijdig nemen van het besluit op de aanvraag van een ander. Bij procesbelang gaat het er om dat de aanlegger van de procedure belang moet hebben bij het resultaat van de procedure. Het procesbelang bij een beroep tegen het niet tijdig beslissen is gelegen in het feit dat de procedure in beweging wordt gebracht. Zowel de aanvrager als een derde-belanghebbende kunnen belang hebben bij een effectieve rechtsbescherming.

In de uitspraak van 27 juli 2016 maakt de Afdeling duidelijk hoe in de toekomst de kring van belanghebbenden beoordeeld moet worden bij het niet tijdig nemen van een besluit.³⁵ In vergelijking met de bovengenoemde uitspraak uit 2001 is sprake van een forse ommezwaai. De Afdeling bouwt hierbij voort op eerdere jurisprudentie uit 2012 en 2013. Zo verwijst de Afdeling naar een uitspraak waarin de vraag wordt beantwoord wie aangemerkt kan worden als belanghebbende bij het niet tijdig nemen van een besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan.

(...) overweegt de Afdeling thans uitdrukkelijk dat zij, anders dan volgt uit bijvoorbeeld haar uitspraak van 13 juni 2001 zaak nr. 200100193/2 (AB 2001, 65), als belanghebbende bij het niet tijdig nemen van een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel degenen aanmerkt die belanghebbende zouden zijn als het reële besluit zou strekken tot het niet, dan wel overeenkomstig het ter inzage gelegde ontwerpplan vaststellen van het bestemmingsplan.³⁶

In de uitspraak van 2016 oordeelt de Afdeling: ‘Aangezien SES belanghebbende zou zijn bij een aan ENCI te verlenen Nbw-vergunning is zij tevens belanghebbende bij het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag voor een Nbw-vergunning van ENCI’. Het reële besluit ziet op het *verlenen* van een vergunning. Zou een betrokkene nu ook als belanghebbende worden aangemerkt bij het beroep tegen het niet tijdig nemen op het besluit dat ziet op *weigering* van de vergunning? Mijns inziens moet die vraag bevestigend worden beantwoord. Een dreigende benadeling van het belang kan bij het reële besluit ook bestaan door de mogelijke uitkomst van de procedure. Ook als een vergunningaanvraag is geweigerd en die weigering wordt aangevochten door de aanvrager moet degene met een aan de aanvrager tegengesteld belang als *belanghebbende* in de procedure betrokken worden.³⁷ Zelf kan de derde-belanghebbende de weigering van de vergunning dan niet aanvechten vanwege een gebrek aan procesbelang. De belanghebbendheid bij het niet tijdig beslissen loopt parallel met de belanghebbendheid bij het reële besluit, of dat besluit nu ziet op verlening of weigering.

Naast de overweging over de belanghebbendheid van derden bij niet tijdig beslissen bepaalt de Afdeling in de uitspraak van 2016 voor het eerst expliciet dat degene die de weigering van een vergunningaanvraag nastreeft, die strekt tot legalisering van een bestaande situatie, een procesbelang heeft in een zaak over het niet tijdig nemen van een besluit op die aanvraag. Ook hier bouwt de Afdeling voort op bestaande rechtspraak. Dat een procesbelang gelegen kan zijn in het doorbreken van een ontstane impasse (te weten niet handhavend optreden vanwege zicht op legalisering) door het uitblijven van een besluit was eerder uitgemaakt

³⁴ AB 2001/295 m.nt. Michiels, AB 2011/48 m.nt. De Waard.

³⁵ ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2098.

³⁶ ABRvS 21 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7462.

³⁷ Zie met verwijzingen naar literatuur en rechtspraak B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 67-68.

in de uitspraak van 24 oktober 2012.³⁸ De vraag die met deze uitspraak nog niet is beantwoord is of procesbelang bij het niet tijdig beslissen ook aanwezig is voor derden indien het reële besluit ziet op een weigering.

De nieuwe jurisprudentielijn is naar mijn oordeel positief te waarderen. De Afdeling maakt, anders dan voorheen, een duidelijk onderscheid tussen het belanghebbendenbegrip en het procesbelang. Daarbij is de redenering bij beide elementen overtuigender dan de oude lijn. Vanuit een oogpunt van rechtsbescherming ligt het in de rede dat naast de aanvrager ook een derde in deze situatie over de mogelijkheid beschikt om traag bestuur te bewegen tot besluitvorming.

3.2 *Belanghebbende bij gemeentelijke en provinciale geheimhoudingsbesluiten*

Wie is belanghebbende bij gemeentelijke en provinciale geheimhoudingsbesluiten? Op grond van art. 25 Gemeentewet kan de raad, het college van B&W en de burgemeester geheimhouding opleggen op grond van een belang genoemd in art. 10 van de Wob voor de inhoud van stukken die aan de gemeenteraad worden overgelegd.³⁹ De opgelegde geheimhouding vervalt indien deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd en geldt totdat het college of de raad de geheimhouding opheft.⁴⁰ Op degene die van de geheime informatie kennis draagt, rust de plicht die informatie niet te openbaren. Tevens is vaste rechtspraak dat door het opleggen van een gemeentelijke geheimhouding de Wob wordt uitgeschakeld. Dat wil zeggen dat in reactie op een Wob-verzoek kan worden volstaan met een verwijzing naar art. 25 Gemeentewet.⁴¹ De Afdeling hanteert bij dit type besluiten over het belanghebbendenbegrip de volgende standaardoverweging:

(...) besluiten tot het opleggen van geheimhouding en tot het weigeren van de opheffing daarvan [zijn] primair gericht tot de leden van de raad. Deze besluiten hebben voor hen rechtsgevolgen. In zijn algemeenheid is echter niet uit te sluiten dat er personen of rechtspersonen zijn die een zodanige betrokkenheid hebben bij stukken waarvan geheimhouding is opgelegd, dat zij door deze besluiten rechtstreeks in hun belangen worden geraakt en zij daarom belanghebbende daarbij zijn.⁴²

Met andere woorden: de leden van de raad worden aangemerkt als direct belanghebbende nu de besluiten tot de raadsleden zijn gericht (normadressaat). Daarnaast kunnen mogelijk ook derden geraakt worden. Uit de uitspraak van 26 oktober 2005 blijkt dat de Afdeling de vraag of die derden aangemerkt kunnen worden als belanghebbende beantwoordt aan de hand van de OPERA-criteria.⁴³ In dit geval betekende het dat een voorzitter van een politieke partij zich wat het belang van openbaarheid van de stukken betreft niet onderscheidt van ieder ander. Ook de omstandigheid dat hij voorzitter is van een politieke partij was onvoldoende onderscheidend om een specifiek belang bij het besluit aan te nemen. Kortom, geen persoonlijk belang. Van een rechtstreeks bij het besluit tot geheimhouding betrokken belang van een derde is wel sprake bij geheimhouding van stukken die zien op de bodemsanering van een voor-

³⁸ ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1061.

³⁹ De artt. 55 en 86 Gemeentewet bevatten een vergelijkbare regeling. Voor de provincie zijn de bepalingen over geheimhouding opgenomen in de artt. 25, 55 en 91 Provinciewet.

⁴⁰ Art. 25 lid 3 lid 4 Gemeentewet.

⁴¹ Zie over geheimhoudingsbesluiten uitgebreid: S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', *Gst.* 2006, 11. Zie ook de annotatie van Daalder onder ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610, *AB* 2014/147.

⁴² ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140 (r.o. 3.3) en in woorden van gelijke strekking: ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1183 en ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002.

⁴³ ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002.

malig bedrijventerrein van die derde en het verhalen van de kosten van die sanering op die derde.⁴⁴ Met de uitspraak van 23 november 2016 wijzigt de Afdeling van koers:

De Afdeling is thans van oordeel dat de indiener van een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, als belanghebbende in deze zin moet worden aangemerkt. Daartoe wordt overwogen dat, zoals de Afdeling eveneens thans van oordeel is, een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens moet worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Dit betekent dat de indiener van het verzoek zowel belanghebbende is bij het besluit op het verzoek om openbaarmaking als bij het besluit op het verzoek om opheffing van de geheimhouding.⁴⁵

Met deze omslag in de jurisprudentie is de indiener van een verzoek om openbaarmaking van documenten waarop een geheimhoudingsplicht rust per definitie belanghebbende bij het besluit. Dit betekent een verruiming van de kring van belanghebbenden nu – anders dan voorheen – niet aan de hand van de stukken waar de geheimhouding op ziet beoordeeld hoeft te worden of die verzoeker daarbij wel een rechtstreeks geraakt belang heeft. De wending in de rechtspraak is mijns inziens goed te verdedigen vanuit het beginsel van gelijke aanspraak op informatie, dat ook aan de Wob ten grondslag ligt. Art. 3 lid 1 van de Wob bepaalt dat een ieder een verzoek kan doen om informatie neergelegd in documenten. Daarbij volgt uit art. 3 lid 3 van de Wob dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen. De hoedanigheid, het motief of het belang van de informatievragers is niet relevant. Deze systematiek wordt nu doorgetrokken naar de verzoeker om stukken waarop geheimhouding rust.

4. Passeren en negeren van 1:2 Awb

4.1 Jurisprudentie

De meest fundamentele koerswijziging ten aanzien van de toepassing van het belanghebbenbegrip van de afgelopen jaren is zonder twijfel de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, die bekend staat als de Zwarte-Piet-uitspraak.⁴⁶ In deze zaak over de verlening van een evenementenvergunning voor de intocht van Sinterklaas in Amsterdam spreekt de Afdeling twijfels uit over de belanghebbenheid van personen die de figuur ‘Zwarte Piet’ willen behouden en vertolken en anderen die juist menen dat ‘Zwarte Piet’ geen onderdeel mag vormen van de intocht. Niet duidelijk is of de appellanten zich in voldoende mate onderscheiden van vele anderen met eenzelfde mening. Niettemin volgt een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van de evenementenvergunning. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

Ten eerste stelt de Afdeling vast dat deze zaak een zaaksoverstijgend maatschappelijk en juridisch belang heeft, waaronder het belang van eenduidige toepassing van wet- en regelgeving door bestuur en rechter. Dat belang is ermee gediend dat de hoogste algemene bestuursrechter op korte termijn duidelijkheid geeft over het antwoord op de kernvraag. Die vraag is, of de burgemeester bij de uitoefening van aan hem in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid toegekende bevoegdheden, de inhoud van mogelijk te verwachten uitingen en de daarmee gepaard gaande mogelijke aantasting van grondrechten van anderen moet betrekken bij de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden als hier in geding.⁴⁷

⁴⁴ ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1183.

⁴⁵ ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140 (r.o. 3.3).

⁴⁶ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

⁴⁷ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117 (r.o. 5).

Naast deze argumenten wordt tevens naar voren gebracht dat partijen ter zitting hebben aangegeven een inhoudelijk oordeel te wensen en de ontvankelijkheid bij een besluit over een volgende intocht zeer waarschijnlijk geen problemen oplevert omdat de appellanten zich kunnen organiseren en dan op grond van art. 1:2 lid 3 Awb aangemerkt kunnen worden als belanghebbende.

Voortbouwend op deze Zwarte Piet-uitspraak volgt de rechtbank Overijssel een vergelijkbare redenering in een procedure tegen een vergunning voor evenement in het centrum van Haaksbergen dat eindigde in een dramatisch ongeval (een monstertruck reed het publiek in).⁴⁸ Anders dan de Afdeling twijfelt de rechtbank niet over de belanghebbendheid maar stelt expliciet vast dat de slachtoffers van het ongeval niet gekwalificeerd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb. Naast het ontbreken van persoonlijk belang is het belang van eisers volgens de rechtbank ook niet rechtstreeks bij het besluit betrokken, omdat onvoldoende vaststaat dat de gevolgen zijn ontstaan door de verlening van de vergunning. Kort samengevat geeft de rechtbank de volgende drie argumenten waarom sprake is van (zeer) bijzondere omstandigheden die toegang van de slachtoffers tot de bestuursrechter rechtvaardigen: er zijn meerdere personen met ernstig letsel (fundamentele rechten) in het geding, beantwoording van de rechtsvraag heeft een zaaksoverstijgend belang en de bestuursrechter zou hierover moeten (kunnen) oordelen.

Noemenswaardig in dit verband is ook de jurisprudentie waarin de bestuursrechter om reden van *proceseconomie* de ontvankelijkheid van rechtspersonen en natuurlijke personen niet beoordeelt. Deze aanpak is bij mijn weten voor het eerst zichtbaar in de gepubliceerde Afdelingsuitspraak van 19 februari 2014 over de kerncentrale Borsele.⁴⁹ Appellant heeft met 34 anderen beroep ingesteld. Het beroep van appellant is ongegrond. De Afdeling ziet af van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de andere personen met wie appellant beroep heeft ingesteld omdat deze beoordeling een diepgaand onderzoek zou vergen ‘waarbij vanwege de ongegrondheid van het beroep geen belang bestaat’. Een ander voorbeeld betreft de Afdelingsuitspraak van 16 september 2015 in een procedure tegen een besluit waarbij de minister het tracébesluit van de Zuidelijke Ringweg Groningen heeft vastgesteld:

De Afdeling ziet uit het oogpunt van proceseconomie aanleiding in dit geval af te zien van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vereniging wijkcomité Helpman en de 25 natuurlijke personen door wie het beroep mede is ingesteld. Daarbij is van belang dat de beoordeling van de ontvankelijkheid een diepgaand onderzoek zou vergen waarbij geen belang bestaat getoet op het feit dat de beroepsgronden inhoudelijk behandeld worden vanwege de ontvankelijkheid van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen en het Parcival College.⁵⁰

Opmerkelijk is dat aan de overweging geen conclusie is verbonden. In het midden blijft welke positie de vereniging en de natuurlijke personen innemen in het proces. De rechtbank Oost-Brabant herhaalt de handelwijze in de uitspraak van 19 februari 2016 in een procedure over een omgevingsvergunning voor een project betreffende de nieuwbouw van winkel- en horecavoorzieningen, 39 woningen en het aanleggen van openbaar gebied.⁵¹ Verdergaand onderzoek naar de ontvankelijkheid van beroep van eisers waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat zij belanghebbende zijn blijft achterwege, omdat het gelijklopende beroep van de overige

⁴⁸ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:RBOVE:2015:4794.

⁴⁹ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517 (r.o. 32).

⁵⁰ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (r.o. 5).

⁵¹ Rb. Oost-Brabant 19 februari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:586 (r.o. 2.7).

eisers ontvankelijk is en inhoudelijk wordt behandeld. Anders dan de Afdeling gaat de rechtbank uit van de ontvankelijkheid van de beroepen van deze eisers.

4.2 *Beschouwing*

De bovengenoemde uitspraken hebben gemeen dat het besluiten zijn met (potentiële) effecten voor velen waarbij de bestuursrechter een uitzondering maakt op de eis dat toegang tot de bestuursrechter enkel openstaat voor belanghebbenden. Anders dan de eerder besproken koerswijzigingen staat hier niet de uitleg van het belanghebbendenbegrip ter discussie, maar is opvallend dat de bestuursrechter soepel omgaat met de regels over ontvankelijkheid. De achterliggende problematiek is breder dan enkel de vraag naar belanghebbendheid.

De aanpak van de bestuursrechter is in beide categorieën uitzonderingen pragmatisch. In de situatie die aan de orde was in de Zwarte-Piet-uitspraak, waarin vele betrokkenen een richtinggevende uitspraak van de rechter verwachten lijkt het weinig zinvol om het beroep van partijen niet-ontvankelijk te verklaren nu die zo goed als zeker een jaar later (dan wel georganiseerd als belanghebbende) mee kunnen doen. En waarom tijd en geld steken in het beoordelen van de belanghebbendheid van allerlei partijen als de ingediende beroepsgronden toch exact overeenkomen met de beroepsgronden van een partij die wel evident ontvankelijk is?

In de literatuur wordt de Zwarte-Piet-uitspraak geduid als een (spectaculair) voorbeeld van een benadering van het bestuursprocesrecht waarbij de bestuursrechter de uitleg en toepassing van procesrechtelijke regels aanpast aan de aard van de rechtsverhouding en de daarbij betrokken algemene en particuliere belangen.⁵² Het huidige bestuursprocesrecht is geënt op individuele geschilbeslechting en dat systeem kraakt als iemand een maatschappelijk, bovenindividueel conflict aan de bestuursrechter wil voorleggen.⁵³ Het ene conflict is het andere niet en dat vraagt om een genuanceerde toepassing van dat bestuursprocesrecht. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de Afdelingsuitspraak over het instemmingsbesluit betreffende gaswinning in Groningen waarbij de beroepsgronden geclusterd worden besproken. Aan ‘vaak sterk individueel bepaalde situaties’ wordt voorbijgegaan.⁵⁴ Zijlstra is van oordeel dat ook regels over ontvankelijkheid op een dergelijke genuanceerde manier kunnen worden uitgelegd door de bestuursrechter en ziet dat terug in de Zwarte-Piet-uitspraak.

Biedt het huidige systeem van bestuursprocesrecht ruimte voor een soepele omgang met de regels over de ontvankelijkheid bij besluiten met effecten voor velen? Ik zie verschillende knelpunten. Een eerste mogelijk probleem bij deze ontwikkeling is dat de bestuursrechter gaat oordelen over zaken die niet tot zijn rechtsmacht behoren. De artt. 8:1, 7:1 en 1:2 Awb zijn regels die ambtshalve worden gecontroleerd en gehandhaafd. Wat behoort tot kwesties van openbare orde is in handen van de rechtspraak en dat biedt op zichzelf ruimte voor rechtsontwikkeling. De jurisprudentie is op dit punt ook in beweging.⁵⁵ Bovengenoemde jurisprudentie maakt een uitzondering op het uitgangspunt dat belanghebbendheid een kwestie van openbare orde is. Dat ‘belanghebbende’ een onderwerp betreft dat ambtshalve door de bestuursrechter wordt gecontroleerd, heeft onder meer als ratio het handhaven van de rechtsmachtverdeling

⁵² S.E. Zijlstra, ‘Besprekingen VAR-preadviezen. E.M.H. Hirsch Ballin, Dynamiek in de bestuursrechtspraak. Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling’, *NTB* 2015/16.

⁵³ Zie uitgebreid Y.E. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie Leiden), 2015 en ook Y.E. Schuurmans, ‘Massale procedures in het bestuursrecht’, *NJB* 2013/1251.

⁵⁴ ABRvS 18 november 2015, *AB* 2016/82 m.nt. Bröring & Brouwer.

⁵⁵ De bestuursrechter beoordeelt in het kader van 4:6 Awb niet langer ambtshalve of wat een rechtzoekende aan zijn aanvraag of verzoek ten grondslag heeft gelegd nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn: ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131.

tussen de bestuursrechter en de civiele rechter.⁵⁶ Het passeren en negeren van de artt. 8:1, 7:1 en 1:2 Awb kan vragen oproepen over die rechtsmachtverdeling. Zo is naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Overijssel over de evenementenvergunning in Haaksbergen onduidelijk wat de rechtspositie is van een slachtoffer die door de uitspraak er achter komt dat hij belanghebbende is. De vraag is of een claim bij de civiele rechter nu vastloopt op de jurisprudentie over formele rechtskracht, omdat niet gebruik is gemaakt van kennelijk wel openstaande bestuursrechtelijke rechtsbescherming.⁵⁷

Een tweede (principeel) knelpunt betreft de wet zelf. In de bovengenoemde jurisprudentie is geen sprake van het oprekken (of soepel toepassen) van het belanghebbendenbegrip. De bestuursrechter beredeneert immers niet dat sprake is van belanghebbendheid, maar passeert en negeert de belanghebbendetoets. Dat gaat veel verder dan enkel het geclusterd behandelen van beroepsgronden, zoals in de gaswinningszaak. Als de bestuursrechter het beroep van een rechtspersoon of natuurlijk persoon waarvan vaststaat dat deze geen belanghebbende is in de zin van art. 1:2 Awb ontvankelijk acht in een bestuursrechtelijke procedure, is dat eenvoudigweg in strijd met de artt. 7:1 en 8:1 Awb. Datzelfde geldt in de situatie waarin de bestuursrechter constateert dat niet vast staat of iemand belanghebbende is. Naar mijn oordeel biedt de wettekst van de Awb de bestuursrechter geen ruimte om de betreffende procedurele bepalingen zo uit te leggen dat ook iemand die niet aangemerkt kan worden als belanghebbende toegang verkrijgt tot de bestuursrechter. Ten derde gaat de pragmatische aanpak in bovengenoemde rechtspraak ten koste van de gelijke behandeling van burgers die toegang wensen tot de bestuursrechter. In het ene geval wordt zeer gedetailleerd beoordeeld of iemand belanghebbende is (bijv. de in par. 2 besproken nieuwe jurisprudentielijn of de rechtspraak over feitelijke werkzaamheden verricht door algemene belangenbehartigers) terwijl hier om pragmatische redenen daar eenvoudigweg aan voorbij wordt gegaan.

Tot slot, de aanpak lijkt weinig tot geen procesrechtelijke implicaties te hebben voor bijvoorbeeld de griffierechten of proceskosten. Dat is mogelijk anders als het gaat om toepassing van het relativiteitsvereiste, waarbij de rechter dient te beoordelen of de een bepaalde rechtsnorm wel strekt tot bescherming van de appellant die zich op schending van die norm beroept (art. 8:69a Awb). Wordt bij de toepassing van deze bepaling ook voorbij gegaan aan de partij die meelift op het ontvankelijk beroep van een ander? En hoe zit het met de vereisten die voortvloeien uit art. 6:13 Awb (verplichte voorprocedure en onderdelentrechter) of wanneer hangende de beroepsprocedure (of na afloop) een verzoek om schadevergoeding wordt gedaan? Het al dan niet zijn van belanghebbende dan relevant is voor de vraag of de bestuursrechter bevoegd is het bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade (art. 8:88 Awb).

De ontwikkeling in de rechtspraak waarbij belanghebbendheid wordt gepasseerd en genegeerd sluit niet aan bij het huidige stelsel van het bestuursprocesrecht dat als hoofdfunctie heeft het bieden van individuele subjectieve rechtsbescherming. De ruimte die de bestuursrechter neemt, zie ik niet binnen het huidige stelsel. Mijns inziens moeten daarom andere oplossingsrichtingen worden verkend, met daaraan voorafgaand een duidelijke probleemanalyse.⁵⁸ Instrumenten waarbij de handhaving van het objectieve recht meer centraal staat zijn denkbaar, maar vereisen een uitdrukkelijke keuze van de wetgever. Zo kan worden gedacht

⁵⁶ Zie Y.E. Schuurmans & D.A. Verburg, 'Ambtshalve toetsing is toe aan hertoetsing', *NTB* 2012/34.

⁵⁷ Zie T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *NJB* 2016/741.

⁵⁸ Het ene bovenindividuele geschil is het andere niet. Zo richten Schuurmans & Stork zich op problemen die partijen kunnen ervaren die een proefproces willen om een principiële uitspraak, die richtinggevend kan zijn voor een groot aantal gevallen. Binnen de huidige kaders van de Awb biedt een regeling van het instrument van de *amicus curiae* een oplossing. Derden, die geen partij zijn bij het geschil, krijgen dan de mogelijkheid om hun standpunt in te brengen, zie Y.E. Schuurmans & R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB* 2017/2.

aan een taak voor een A-G die bijvoorbeeld zaken met een groot maatschappelijk belang zou kunnen selecteren en ook een rol zou kunnen hebben in het aanvullen van beroepsgronden.⁵⁹

5. Slotbeschouwing

Het belanghebbendenbegrip is voortdurend in beweging. In de basis is duidelijk op welke wijze bepaald moet worden of iemand aangemerkt kan worden als belanghebbende. Niettemin wijzigt de bestuursrechter regelmatig van koers. In deze bijdrage zijn een aantal recente wijzigingen in de jurisprudentie belicht en vanuit verschillende perspectieven geduid. De wijziging in de jurisprudentie over de kring van belanghebbenden bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag en gemeentelijke en provinciale geheimhoudingsbesluiten betreffen correcties op eerdere rechtspraak. De verruiming van de kring van belanghebbenden bij beide type besluiten is positief te waarderen, omdat beter wordt aangesloten bij het theoretisch raamwerk van de beoordeling van belanghebbendheid, zoals ontwikkeld in de rechtspraak.

De nieuwe jurisprudentie over het beoordelen van de kring van belanghebbenden bij besluiten met milieueffecten (trilling, geluid, geur etc.) brengt eenheid in de beoordeling en is vanuit dat perspectief positief te waarderen. Opvallend is dat de nieuw geïntroduceerde beoordelingsmaatstaf ‘naar objectieve maatstaven, hinder van enige betekenis’ een beoordeling via zowel het persoonlijk belang als het objectief bepaalbaar belang verlangt. Consequentie is dat het vereiste van objectief bepaalbaar belang in de rechtspraak niet langer gereserveerd is voor evidente gevallen waarin louter subjectieve emotionele belangen in het geding zijn. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid lijkt de nieuwe beoordelingsmaatstaf geen verbetering ten opzichte van de oude jurisprudentielijn, maar ook nauwelijks een verslechtering. Het is de vraag of de drempel om toegang te verkrijgen tot de bestuursrechter met de nieuwe lijn hoger wordt voor rechtzoekenden. Dit hangt mede af van de eisen die de bestuursrechter stelt aan het leveren van bewijs. Meer algemeen is de constatering dat de bestuursrechter scherper (gedetailleerder) dan voorheen de kring van belanghebbenden vaststelt bij besluiten met milieueffecten. Een aandachtspunt bij deze ontwikkeling is mijns inziens dat de toepassing van het belanghebbendenbegrip in de praktijk beheersbaar en hanteerbaar blijft.⁶⁰

Opvallend is het contrast tussen enerzijds de jurisprudentie die beweegt richting een meer gedetailleerde toets aan het belanghebbendenbegrip en anderzijds de rechtspraak waarin het belanghebbendenbegrip gepasseerd en genegeerd wordt. Bij deze laatste trend gaat het om besluiten met effecten voor velen waarbij een zaaksoverstijgend, maatschappelijk belang ofwel proceseconomie de ratio vormt om rechtzoekenden waarvan niet vaststaat dat zij belanghebbende zijn in de zin van art. 1:2 Awb toegang te verlenen tot de bestuursrechter. Met name de jurisprudentie met de ratio proceseconomie heeft in potentie een ruim toepassingsbereik. In de literatuur is al eerder gesignaleerd dat het bestuursprocesrecht niet is toegesneden op het beslechten van bovenindividuele geschillen. Een genuanceerde toepassing van procedurele regels door de bestuursrechter kan uitkomst bieden om ook dergelijke geschillen optimaal te behandelen. Die ruimte zie ik evenwel niet als het gaat om de artt. 8:1, 7:1 en 1:2 Awb.

⁵⁹ Suggestie van Bröring & Brouwer in hun annotatie onder ABRvS 18 november 2015, AB 2016/82.

⁶⁰ Vgl. J. Wieland, ‘De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend’, NTB 2013/17. Wieland constateert dat de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten veel gedetailleerder zou kunnen worden afgebakend, zoals in het mededingingsrecht gebruikelijk is. Hij concludeert dat het huidige grof criterium veel beter aansluit bij een bestuursprocesrecht dat laagdrempelig en relatief goedkoop moet blijven.